ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA
VOL. XXVI, 11 SECTIO G 1979

Instytut Prawa Cywilnego UMCS
Zakład Prawa Gospodarczego

Janusz STRZĘPKA

Z problematyki prawnej koordynacji gospodarczej

Из правовой проблематики хозяйственной координации

Some Legal Problems of Economic Cooperation

I

Obowiązujący w Polsce system planowania i zarządzania gospodarką narodową opiera się na tzw. zasadzie branżowo-resortowej, która polega na tym, że każde przedsiębiorstwo państwowe jest podporządkowane zjednoczeniu reprezentującemu daną branżę, a z kolei każde zjednoczenie podlega nadzorowi ogólnemu kierownictwa resortu (ministerstwa), reprezentującemu grupę pokrewnych branż, czyli gałęzi działalności gospodarczej. Podobnie sprawa ta przedstawia się w spółdzielczości. Układ branżowo-resortowy dopuszcza równolegle istnienie jednostek gospodarczych tej samej branży o różnych rozmiarach, podporządkowanych różnym organom centralnym i terenowym, należącym do różnych sektorów (państwowego, spółdzielczego, prywatnego). Ponadto w samym sektorze państwowym istnieją dziedziny, w których nie wszystkie przedsiębiorstwa tej samej branży są zgrupowane w jednym zjednoczeniu, lecz należą do różnych zjednoczeń, nadzorowanych przez różne resorty.

Nie ulega wątpliwości, że prawidłowy rozwój gospodarki planowej wymaga pewnego uporządkowania stosunków w całej branży, wprowadzenia jednolitego planowania i koordynacji dla zgrupowanych przedsiębiorstw, niezależnie od ich przynależności resortowej. Istnieje konieczność takiego zorganizowania współdziałania i współpracy między jednostkami tej samej branży, aby różnice w administracyjnym podporządkowaniu, w formach organizacyjnych i stosunkach własnościowych nie doprowadziły do ujemnych zjawisk rynkowych, jak: nielojalna walka konkurencyj-

na, polegająca na koncentracji wysiłków poszczególnych jednostek tej samej branży na produkcji wyrobów najrentowniejszych lub o najłatwiejszej technologii, co powoduje powstawanie na rynku dysproporcji asortymentowych oraz wadliwej rejonizacji zbytu, nierównomierne zaopatrzenie rynku (brak w pewnych miejscowościach lub punktach sprzedaży jednych artykułów, nadmiar innych). [1] Brak należytej współpracy i koordynacji branżowej pociąga za sobą jeszcze takie zjawiska, jak: różne ceny na ten sam artykuł, przy czym niejednokrotnie artykuł gorszej jakości bywa droższy od tego samego artykułu sprzedawanego przez innego producenta, dublowanie produkcji, narastanie zapasów wyrobów, którymi rynek został dostatecznie nasycony, przy niezaspokojonym popycie na inne zbliżone technologią produkcji artykuły, nieskoordynowane dublowanie inwestycji. Na skutek tego następują perturbacje finansowe w przedsiębiorstwach uspołecznionych i takie zjawiska, jak przeceny artykułów, różnice w stawkach wynagrodzeń, nie wykorzystane moce produkcyjne zakładów, narastają objawy partykularyzmu resortowego, sektorowego, terenowego itp. [2]

Wszystkim tym negatywnym zjawiskom można zaradzić poprzez uzgadnianie planów, wrowadzanie należytego podziału pracy i terenów działalności oraz zorganizowanie instytucjonalnych form współdziałania i koordynacji. [3] Konieczność ta występuje nie tylko w stosunkach danej

[1] Por. S. Buczkowski, Z. K. Nowakowski: *Prawo obrotu uspołecznionego*, Warszawa 1975, ss. 302—304.

[2] Por. S. Buczkowski: *Nowe zastosowanie zobowiązań umownych w gospodarce uspołecznionej*, „Państwo i Prawo" 1961, nr 1, ss. 54—55; *id: Stosunki prawne przedsiębiorstwa z innymi jednostkami gospodarki uspołecznionej* [w:] *Przedsiębiorstwo w polskim systemie społeczno-ekonomicznym*, Warszawa 1967, ss. 156—162; Buczkowski, Nowakowski: *op. cit.*, s. 303; M. Ciupak: *Współpraca i koordynacja branżowa*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1961, nr 2, ss. 38—39.

[3] Opracowanie dotyczy koordynacji gospodarczej w sensie instytucjonalnym. Por. M. Kierek: *Pojęcia koordynacji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1967, nr 3, s. 103 i n.; S. Biernat: *Koncepcja administracyjnoprawnych działań wspólnych w zarządzaniu gospodarką państwową*, „Państwo i Prawo" 1978, nr 4, ss. 100—107; J. Filipek: *Znaczenie określeń „w porozumieniu", „w uzgodnieniu", „za zgodą" i im podobnych w systemie prawnym zarządzania gospodarką narodową*, „Krakowskie Studia Prawnicze", t. VI, 1973, s. 129 i n.; I. Weiss: *Ekonomiczne i prawne znaczenie pojęcia koordynacji gospodarczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1975, nr 4, ss. 26—45; *id: Koordynacja jako element prawnych stosunków zobowiązaniowych (na przykładzie umów związanych z realizacją inwestycji)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego", 1978, nr 4, ss. 12—116; *id: Koordynacja gospodarcza, Studium prawne*, Kraków 1977, ss. 45—57 oraz 95—111; S. Włodyka: *Koordynacja gospodarcza jako zjawisko prawne*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1978, nr 4, ss. 107—111; *id: Porozumienia gospodarcze*, Warszawa 1978, ss. 61—81, 205—224, 227—246; B. Słotwiński: *Cywilistyczne ele-*

branży, ale również w stosunkach międzybranżowych. Tą formą instytucjonalną są różne porozumienia i umowy oraz oparte na nich organizacje typu kooperacyjnego, zrzeszające jednostki państwowe, spółdzielcze, a w niektórych wypadkach nie uspołeczniony przemysł i rzemiosło. Początkowo podstawowym źródłem prawa tego rodzaju porozumień i zrzeszeń była uchwała nr 195 RM z 9 VI 1960 r. o współpracy i koordynacji branżowej.[4] System koordynacji branżowej unormowany w tej uchwale miał na celu pogodzenie dotychczasowych zasad organizacji gospodarki narodowej z koniecznością zharmonizowania produkcji przedsiębiorstw uspołecznionych (w tym również nie uspołecznionych) w obrębie poszczególnych gałęzi gospodarki. Podstawowym celem uchwały było skoordynowanie działalności przedsiębiorstw niejako ponad istniejącymi podziałami przedsiębiorstw uspołecznionych jednej branży, na przedsiębiorstwa mieszczące się w ramach różnych resortów administracyjnych oraz wyeliminowanie niekorzystnych dla gospodarki narodowej następstw braku powiązań między przedsiębiorstwami tych samych branż, a należącymi do różnych sektorów, ministerstw, zjednoczeń i prezydiów rad narodowych (chodziło o przełamanie tzw. barier resortowo-sektorowych).

Jednakże — jak już podkreślono w literaturze[5] — uchwała nr 195 RM z r. 1960 nie dała zjednoczeniom dostatecznych uprawnień i egzekutywy w stosunku do jednostek nie podlegającym im bezpośrednio, a więc postanowienia jej nie zdołały w dostatecznym stopniu przełamać barier resortowych, oddzielających przedsiębiorstwa tej samej branży. Oddziaływanie zjednoczeń na te jednostki miało charakter zaleceń, jeżeli dyrektywy ich nie zostały potwierdzone przez jednostki nadrzędne przedsiębiorstw. W praktyce wystąpiły kolizje interesów, zwłaszcza na odcinku stosunków między zjednoczeniami wiodącymi a przedsiębiorstwami objętymi porozumieniem. Węzeł prawny łączący je ze zjednoczeniem wiodącym, jako węzeł umowny (porozumienie), okazał się w rzeczywistości zbyt słaby, by mógł wziąć górę nad obowiązkami, jakimi skrępowane były przedsiębiorstwa przez zarządzenia ich jednostek nadrzędnych, zwłaszcza w sytuacjach, gdy te ostatnie musiały się bardziej liczyć z polityką reprezentowaną przez swój resort niż z zawartym porozumieniem branżowym. Z powyższych względów uchwała nr 195 RM z r. 1960 została uchylona

---

menty instytucji gospodarczego prawa administracyjnego na przykładzie „porozumienia”, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1977, nr 4, ss. 22—24; E. Kornberger-Sokołowska: *Administracyjnoprawne aspekty podejmowania działań w zarządzaniu gospodarką narodową*, „Państwo i Prawo” 1974, nr 8—9, ss. 110—121; *id: Prawne formy koordynacji gospodarczej w zarządzaniu przedsiębiorstwami przemysłu kluczowego*, Warszawa 1976, ss. 46—70.

[4] MP 1960, nr 56, poz. 268 (cyt.: uchwała nr 195 RM z r. 1960).

[5] Por. Buczkowski: *Stosunki prawne...*, ss. 160—162.

i zastąpiona przez uchwałę nr 116 RM z 14 V 1965 r. o współpracy i koordynacji gospodarczej.[6] Obowiązujący wówczas akt prawny zawierał postanowienia, które znacznie przyczyniły się do usprawnienia systemu porozumień gospodarczych, a tym samym stworzyły możliwości integracji gospodarczej, zarówno w płaszczyźnie strukturalnej, jak i funkcjonalnej. Ukształtowany przepisami uchwały nr 116 RM z r. 1965 system koordynacji gospodarczej wymagał dostosowania do nowych potrzeb w dziedzinie zarządzania i planowania gospodarką narodową. Konieczność aktualizacji dotychczasowych przepisów o koordynacji gospodarczej wynikała również z faktu przeprowadzenia zmian organizacyjnych w strukturze administracji państwowej [7] oraz z wprowadzenia nowego systemu ekonomiczno-finansowego w gospodarce narodowej [8]. Założeniem nowelizowania przepisów regulujących zasady koordynacji gospodarczej było m. in. zharmonizowanie ich z rozwiązaniami prawnymi przyjętymi w zmienionej ustawie o radach narodowych.

Zmiany do systemu prawnego koordynacji zostały wprowadzone przepisami uchwały nr 121 RM z 11 VI 1976 r. w sprawie koordynacji międzyresortowej i branżowej działalności gospodarczej.[9] System współpracy branżowej oparty został na konstrukcji prawnej porozumień gospodarczych zawieranych przez jednostki nadrzędne, do których zgłaszają akces przedsiębiorstwa podporządkowane stronom zawierającym porozumienie. Charakter prawny porozumień gospodarczych budzi liczne kontrowersje, zarówno wśród przedstawicieli nauki prawa cywilnego, jak też prawa administracyjnego. W związku z tym zajęto się analizą tekstów różnego rodzaju porozumień o współpracy i koordynacji branżowej [10], zwracając

---

[6] MP 1965, nr 33, poz. 178 (cyt.: uchwała nr 116 RM z r. 1965).

[7] Por. obwieszczenie Prezesa RM z 9 VII 1975 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z 25 I 1958 r. o radach narodowych (Dz. U. 1958, nr 26, poz. 139) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 23 XI 1973 r. w sprawie szczegółowych zasad wykonywania koordynacji przez terenowe organy administracji państwowej (Dz. U. 1973, nr 47, poz. 278).

[8] Por. uchwałę nr 48 RM z 18 III 1977 r. w sprawie modyfikacji systemu funkcjonowania państwowych organizacji gospodarczych, w dostosowaniu do celów i warunków realizacji Narodowego Planu Społeczno-Gospodarczego na lata 1976—1980 (nie publik.).

[9] MP 1976, nr 28, poz. 124 (cyt.: uchwała nr 121 RM z r. 1976).

[10] Zanalizowano 21 umów o porozumieniu branżowym zawartych w latach 1976—1977 przez Kombinat Przemysłu Narzędziowego Zjednoczenia Obrabiarek i Narzędzi „Ponar"; 5 umów o porozumieniu branżowym zawartych w latach 1976—1977 przez Zjednoczenie Maszyn Budowlanych „Bumar"; 12 umów o współpracy i koordynacji gospodarczej zawartych w latach 1976—1977 przez Zjednoczenie Przemysłu Wyrobów Metalowych; 18 umów o współpracy i koordynacji zawartych w r. 1977 przez Centralę Państwowego Handlu Wewnętrznego ze Zjednoczeniem Przemysłu Automatyki i Aparatury Pomiarowej „Mera", Zjednoczeniem Sprzętu Oświetleniowego i Elektro-

uwagę na funkcjonowanie ich w praktyce gospodarczej, zarówno na gruncie nie obowiązującej już uchwały nr 116 RM z r. 1965 oraz przepisów aktualnie obowiązujących uchwały nr 121 RM z r. 1976 w sprawie koordynacji międzyresortowej i branżowej działalności gospodarczej. Badając akty prawne opierano się w dużym stopniu na dorobku literatury prawa cywilnego i administracyjnego oraz na dostępnym w tym względzie orzecznictwie arbitrażowym.

Porozumienia o współpracy i koordynacji branżowej regulują szczegółowo zagadnienia trybu bilansowania potrzeb i uzgadniania dostaw planowych; trybu i zasad zawierania umów; sprawy związane z przygotowaniem i realizacją umów o dostawę; zobowiązania gwarancyjne. Porozumienia koordynacyjne normują zagadnienia współpracy między przedsiębiorstwami a centralami handlowymi (jednostkami obrotu) podległymi stronom zawierającym porozumienie w zakresie koordynacji i rozwoju produkcji i wprowadzania do obrotu wyrobów z nowych uruchomień, zasady wzajemnej wymiany techniczno-handlowej i reklamy. Inne postanowienia dotyczą zagadnień specjalizacji produkcji, jakości towarów, podziału zadań w zakresie prac naukowo-badawczych, uzgadniania (synchronizacji) parametrów działalności gospodarczej (uzgadniania sposobu produkcji — receptury, normy zużycia surowców, technologii, normalizacyjne). Porozumienia gospodarcze zawierają szereg postanowień zobowiązujących producentów i organizacje handlowe do współdziałania w zakresie objętym porozumieniem, a w szczególności w sprawach dotyczących określenia zaopatrzenia rynku, wprowadzania na rynek nowych wyrobów, reklamy, polityki cen, zbytu, warunków sprzedaży (np. rodzaju opakowań, sposobu dostawy itp.).

Podkreślić należy, że wszystkie porozumienia objęte badaniami w sposób szczegółowy i drobiazgowy określają uprawnienia i obowiązki stron oraz uprawnienia w zakresie koordynacji zjednoczenia wiodącego, a także kompetencje organu porozumienia branżowego, którym jest komisja branżowa. Wybrano postanowienia reprezentatywne, które zostały przytoczone przy omawianiu poszczególnych kwestii dotyczących porozumień koordynacyjnych, np. kwestii odpowiedzialności za niewykonanie postanowień zawartych w porozumieniu, sposoby i formy zawarcia porozumienia. Większość bowiem porozumień gospodarczych sformułowana została szablonowo, przypuszczalnie według jakiegoś wzorcowego porozumienia ustalonego dla branży i stąd szereg postanowień jest podobnych lub nawet identycznych. Są one powtórzeniem (niekiedy nawet dosłownie) zasad uchwały nr 121 RM z r. 1976, np. przewiduje się w nich „w przypadku

instalacyjnego „Polam", Zjednoczeniem Przemysłu Elektronicznego „Unitra", Zjednoczeniem Maszyn Rolniczych „Agromet", Zjednoczeniem Przemysłu Zmechanizowanego Sprzętu Domowego „Predom".

niedotrzymania przez uczestników warunków porozumienia — sankcję zgodnie z § 10 ust. 5 uchwały nr 121 RM z r. 1976" lub też: „uczestnicy porozumienia odpowiedzialni są wobec siebie materialnie za szkody i straty wynikłe z niewykonania porozumienia branżowego, uchwał jego organów lub opartych na tych uchwałach zarządzeń zjednoczenia wiodącego". Przepisy uchwały nr 121 RM z r. 1976 nie określają jednak bliżej rodzaju i charakteru tej odpowiedzialności materialnej. Natomiast ograniczają się jedynie do stwierdzenie, że treść porozumień powinna obejmować „postanowienia o odpowiedzialności uczestników w razie nieprzestrzegania postanowień porozumienia" (§ 10 ust. 5 *in fine*).

Gdy chodzi o inne kwestie, takie jak np. kompetencje organów porozumień, uprawnienia zjednoczeń wiodących do podejmowania wiążących decyzji wykonawczych w ramach uchwał organów porozumień, to również najczęściej powtarzane są przepisy uchwały nr 121 RM z r. 1976. Na tej podstawie można wnioskować, że system koordynacji gospodarczej, mimo zmiany w tym zakresie obowiązujących przepisów, cechuje schematyzm rozwiązań o charakterze obligatoryjnym, dominujące są nadal rozwiązania administracyjno-prawne. Powoduje to brak zainteresowania przedsiębiorstw zawieraniem porozumień gospodarczych o określonej treści do określonych rodzajów stosunków, skoro w przeważającej mierze uczestnictwo w porozumieniach branżowych jest obligatoryjne i to stanowi jeden z podstawowych elementów systemu koordynacji gospodarczej.

II

Podstawową formą prawną stałej więzi między jednostkami gospodarczymi tej samej branży są porozumienia branżowe w sprawie współpracy i koordynacji. Zgodnie z przepisem § 5 ust. 1 uchwały nr 121 z r. 1976 jednostki organizacyjne przemysłu i budownictwa działające w całości lub częściowo w zakresie tej samej gałęzi produkcji (branży), a podporządkowane organizacyjnie różnym jednostkom nadrzędnym, podejmują stałą współpracę i koordynację działalności na zasadzie porozumień gospodarczych. Według uchwały pojęcie branży przemysłowej obejmuje wszelkie jednostki organizacyjne wytwarzające wyroby o takim samym lub podobnym przeznaczeniu albo wyroby wytwarzane za pomocą takiego samego lub podobnego procesu technologicznego, prowadzące działalność lub świadczące usługi takiego samego rodzaju lub o podobnym przeznaczeniu (jednostki gospodarcze branży), niezależnie od przynależności organizacyjnej i formy własności tych jednostek (§ 5 ust. 2). Porozumienie branżowe może mieć zasięg: 1) ogólnobranżowy, jeśli obejmuje jednostki organizacyjne branży niezależnie od ich lokalizacji na terenie kraju, 2) terenowo-branżowy, jeśli obejmuje jednostki organizacyjne branży poło-

żone na terenie określonego województwa, sąsiadujących województw lub sąsiadujących części tych województw (§ 7 w związku z § 8 uchwały). Jednostką organizującą porozumienie branżowe i wykonującą funkcje koordynacji branżowej jest właściwe zjednoczenie przemysłu państwowego lub inna jednostka organizacyjna wyznaczona zarządzeniem właściwego ministra (przy porozumieniach terenowo-branżowych — decyzją wojewody, prezydenta miasta) zwane zjednoczeniem wiodącym (§ 8 ust. 1, 2, 3, 4, 5, 6 uchwały).

Porozumienie branżowe zawierają „w formie umowy" jednostki organizacyjne zainteresowane współpracą i koordynacją branżową, reprezentowane przez swoje jednostki nadrzędne. Porozumienie zawarte „w formie umowy" powinno określać w szczególności nazwy i siedziby uczestników porozumienia oraz ich jednostek nadrzędnych, przedmiot porozumienia, prawa i obowiązki uczestników, uprawnienia jednostki wiodącej do podejmowania decyzji wykonawczych w ramach uchwał organu porozumienia oraz postanowienia o odpowiedzialności uczestników w razie nieprzestrzegania postanowień porozumienia (§ 10 ust. 5 uchwały). Przepisy uchwały nr 121 RM z r. 1976 zobowiązują do zawierania porozumień gospodarczych na podstawie zarządzenia właściwego dla danej branży ministra (przy porozumieniach terenowo-branżowych — decyzji wojewody, prezydenta miasta), ustalającego w porozumieniu z właściwymi ministrami, w jakich branżach powinny być zawarte porozumienia ogólnobranżowe, jakie jednostki mają obowiązek uczestniczenia w nich, jakie mogą w nich brać udział na zasadzie dobrowolności (por. § 5 ust. 1 oraz § 6 ust. 2 oraz § 8 ust. 1 i 5). Ponadto istnieje możliwość zawierania dobrowolnych porozumień branżowych co do stałej współpracy i koordynacji.

W porozumieniach branżowych mogą uczestniczyć także jednostki organizacyjne nie należące do branży, stale współpracujące z jednostkami gospodarczymi branży, jeżeli jest to celowe (§ 6 ust. 2 uchwały). W ten sposób stworzona została możliwość rozszerzenia kręgu podmiotów porozumienia branżowego bez względu na okoliczność, czy inicjatywa w tym względzie należeć będzie do określonego podmiotu gospodarczego, czy też właściwego ministra, do którego kompetencji należy ustalanie uczestników porozumienia lub organizacji ich reprezentujących. Przesłanką uczestniczenia w porozumieniu będzie okoliczność stałej współpracy z jednostkami gospodarczymi branży oraz celowość przystąpienia.[11]

Zorganizowanie i prowadzenie prac przygotowawczych do zawarcia porozumienia ogólnobranżowego należy do wyznaczonego zjednoczenia wiodącego (§ 8 ust. 2, 3, 4). W szczególności zjednoczenie wiodące ma obo-

[11] Por. K. Sobczak: *Nowe problemy koordynacji gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1977, nr 4—5, s. 115.

wiązek uzgodnić z jednostkami nadrzędnymi przyszłych uczestników porozumienia, warunki ich uczestnictwa i jego zakres oraz opracować projekt porozumienia z uwzględnieniem szczególnych potrzeb i warunków branży, a także zadań przewidzianych dla uczestników porozumienia. Uchylona uchwała nr 116 z r. 1965 posługiwała się określeniem „projekt umowy — porozumienia" (§ 9 ust. 2), zamiast sformułowania „projekt porozumienia", przyjętego w obowiązujących przepisach (§ 10 ust. 1 i 2). W przypadku różnicy zdań przy uzgadnianiu postanowień porozumienia decyzję podejmuje właściwy minister (ewentualnie w porozumieniu z innymi ministrami) — § 19 ust. 1 uchwały.

Tekst porozumienia branżowego „podpisują" przedstawiciele wszystkich jednostek nadrzędnych reprezentujących uczestników lub w imieniu jednostek nadrzędnych jednostki upoważnione, a w odniesieniu do jednostek gospodarczych bezpośrednio nadzorowanych przez naczelne, centralne lub terenowe organy administracji państwowej — przedstawiciele tych jednostek.

Poszczególni uczestnicy porozumienia „potwierdzają przystąpienie do porozumienia przez podpisanie stosownych oświadczeń (akcesów)", które stają się integralnymi składnikami tekstu porozumienia. Dawne sformułowanie analogicznego przepisu różniło się nieco. Przepis § 11 ust. 3 uchwały nr 116 z r. 1965 stanowił, że uczestnicy porozumienia „przystępują do porozumienia przez podpisanie akcesów, które stają się załącznikami do tekstu porozumienia". W przypadkach, gdy branża obejmowała dużą liczbę uczestników, poprzednio obowiązujące przepisy dopuszczały stosowanie formy akcesów zbiorowych w postaci wspólnych oświadczeń, podpisanych przez wszystkich uczestników danej grupy przedsiębiorstw bądź spółdzielni (§ 10 ust. 6). Zasady zawierania i wykonywania porozumień ogólnobranżowych stosuje się odpowiednio do porozumień terenowo-branżowych (§ 9 ust. 2 uchwały).

Sformułowania uchwały w kwestii trybu i formy zawierania porozumień branżowych są wysoce niedoskonałe pod względem jurydycznym i budzą uzasadnione wątpliwości. Niestety, należy żałować, że obowiązujące przepisy nie usunęły ich, mimo że takie same lub podobne trudności pojawiały się w związku z interpretacją odpowiednich postanowień uchylonej uchwały nr 116 z r. 1965. Jak dalece sięgają nieporozumienia wynikające z nieścisłości postanowień uchwały, świadczą teksty porozumień branżowych objętych badaniami. Przykładem może być porozumienie branżowe z 10 III 1977 r. o współpracy i koordynacji gospodarczej pomiędzy Zjednoczeniem Przemysłu Precyzyjnego „Prema", jako zjednoczeniem wiodącym, a Wojewódzkim Zjednoczeniem Państwowego Przemysłu Terenowego w Zielonej Górze. Dołączona do tego porozumienia „umowa-akces", zawarta pomiędzy Zjednoczeniem Przemysłu Precyzyj-

nego „Prema" a Nowosielskimi Zakładami Metalowymi Państwowego Przemysłu Terenowego, w przepisie § 4 postanawia, że wspomniana „umowa-akces" stanowi łącznie z porozumieniem branżowym integralną całość. Zastosowana forma nie jest zgodna z postanowieniami uchwały, ponieważ tekst porozumienia winny podpisać wszystkie jednostki organizacyjne reprezentujące uczestników, zaś poszczególni uczestnicy potwierdzają swoje przystąpienie przez podpisanie wiążących oświadczeń (akcesów). Podobna „umowa-akces" dołączona jest do porozumienia branżowego z 20 II 1977 r. pomiędzy Zjednoczeniem Przemysłu Precyzyjnego „Prema" a Wojewódzkim Związkiem Spółdzielni Inwalidów w Zielonej Górze.

III

Przedstawione wyżej nieprecyzyjne sformułowania przepisów regulujących zasady koordynacji stały się źródłem rozbieżności w poglądach na charakter prawny podstawy organizacyjnej koordynacji branżowej, czy mianowicie podstawą tą jest instytucja prawa cywilnego, czy też prawa administracyjnego. Wnioski poszczególnych autorów są w wielu wypadkach diametralnie różne. Dotyczy to zarówno poglądów wyrażonych na gruncie nie obowiązujących już przepisów uchwały nr 195 RM z r. 1960 oraz stanowisk prezentowanych pod rządem uchwały nr 116 RM z r. 1965 o współpracy i koordynacji gospodarczej. Poglądy przedstawione w oparciu o przepisy uchwały z r. 1965 zachowują nadal swój walor z uwagi na nieznaczne stosunkowo w tym względzie zmiany postanowień uchwały nr 121 RM z r. 1976. Oceniając charakter prawny porozumień branżowych kwalifikowano je bądź jako instytucje prawa administracyjnego, bądź jako umowy cywilnoprawne i wreszcie jako akty o charakterze mieszanym. Prezentowano również stanowiska upatrujące w porozumieniach branżowych kategorię umów administracyjnych.

Poglądy, uznające w porozumieniach branżowych kategorię prawa administracyjnego (tzw. porozumienia administracyjne) reprezentowane w naszym piśmiennictwie przez: K. Sobczaka [12], J. Starościaka [13], A. Wolte-

[12] Por. K. Sobczak: *Branżowa i terenowa koordynacja pracy przedsiębiorstw kluczowych, Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 1965, ss. 77—79 oraz 110—114; *id: Koordynacja gospodarcza*, Warszawa 1971, ss. 222—246; *id: Porozumienia administracyjne* [w:] *Z problemów prawnych form działania administracji gospodarczej*, Katowice 1971, ss. 15—29; *id: Stosunki prawne przedsiębiorstwa państwowego ze zgrupowaniem* [w:] *Grupowanie przedsiębiorstw państwowych, Zagadnienia prawne*, Pod redakcją L. Bara, Ossolineum, Warszawa 1972, ss. 233—239; *Nowe problemy koordynacji gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1977, nr 4—5, ss. 112—116.

[13] Por. J. Starościak: *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Warsza-

ra [14], S. Przybylską [15], M. Ciupaka [16], K. Czarneckiego [17], L. Garlickiego [18], M. Madeya [19], A. Stelmachowskiego [20], Z. Rudnickiego i T. Skocznego [21], B. Słotwińskiego [22], M. Wostala [23]. Twierdzą oni, że w porozumieniach branżowych przeważają cechy administracyjne, które wykluczają możliwość zastosowania reguł prawa cywilnego. Są to w szczególności: a) obowiązek zawarcia porozumienia; b) sprecyzowanie przez przepisy prawne szeregu jego istotnych postanowień; c) nierównorzędność podmiotów, z których jeden (zjednoczenie wiodące) uzyskuje nadrzędność w stosunku do pozostałych uczestników; d) system rozstrzygania sporów dotyczących treści postanowień porozumienia w formie uzgodnień jednostek bezpośrednio nadrzędnych uczestników, a w razie braku uzgodnień — w formie jednostronnej decyzji właściwego ministra, wydanej po porozumieniu z innymi właściwymi organami naczelnymi; e) prawo ministra do uchylania w trybie nadzoru postanowień organów porozumienia sprzecznych z prawem lub interesem społecznym; f) wytyczne koordynacji branżowej ustalone są przez organ administracji państwowej; g) poszczególni uczestnicy porozumienia reprezentowani są w organie porozumienia branżowego poprzez ich jednostki nadrzędne; h) przepisy prawne określają upraw-

wa 1967, s. 71 i n.; *id: Formy prawne i metody działania administracji,* [w:] *Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych,* Pod redakcją J. Starościaka, Ossolineum, Warszawa 1973, s. 320 i n.; *id: Administracja, Zagadnienia teorii i praktyki,* Warszawa 1974, ss. 59—71.

[14] Por. A. Wolter: *Stosunki cywilnoprawne między zjednoczeniem a przedsiębiorstwem państwowym,* „Studia Prawnicze" 1964, nr 4, ss. 78—89; *id: Kodeks cywilny a obrót uspołeczniony* [w:] *Przedsiębiorstwo w polskim systemie społeczno-ekonomicznym,* Warszawa 1967, ss. 297—298.

[15] Por. S. Przybylska: *Uwagi o funkcjonowaniu porozumień gospodarczych,* „Państwo i Prawo" 1969, nr 11, ss. 851—852.

[16] Por. Ciupak: *op. cit.*, ss. 38—40.

[17] Por. K. Czarnecki: *Uwagi w sprawie porozumień ogólnobranżowych,* „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1961, ss. 398—402.

[18] Por. L. Garlicki: *Charakter prawny porozumienia administracyjnego,* „Państwo i Prawo" 1970, nr 2, ss. 243—248—249.

[19] Por. M. Madey, A. Stelmachowski: *Podstawy i zasady prawa gospodarczego,* „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1974, nr 6, ss. 184—185.

[20] Por. A. Stelmachowski: *Orzeczenia arbitrażu a decyzje organów administracji,* „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1969, nr 8—9, s. 269; *id: Glosa do orzeczenia GKA z 24 VI 1970 (BO-3113 70),* „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych" 1972, nr 9, poz. 159, s. 390.

[21] Por. Z. Rudnicki, T. Skoczny: *Istota prawna koordynacji,* „Państwo i Prawo" 1971, nr 11, s. 796 i n.

[22] Por. B. Słotwiński: *Cywilistyczne elementy instytucji gospodarczego prawa administracyjnego na przykładzie „porozumienia",* „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1977, nr 4, ss. 22—24.

[23] Por. M. Wostal: *Charakter prawny form oddziaływania zjednoczenia na przedsiębiorstwa państwowe,* Warszawa—Poznań 1975, ss. 119—122.

nienia jednostki wiodącej do reprezentowania interesów całej branży; i) uprawnienia ministra nadzorującego jednostkę wiodącą do rozstrzygania w uzgodnieniu z zainteresowanymi ministrami sporów dotyczących zawarcia porozumienia, reprezentacji uczestników oraz sporów między jednostką wiodącą a jednostkami nadrzędnymi uczestników porozumienia, dotyczące ich uprawnień; j) zamierzenia dotyczące zaniechania przez uczestników porozumienia produkcji wyrobów lub półwyrobów branży (świadczenia usług) wymagają zgody jednostki wiodącej na zasadach i w trybie ustalonym przez komisję branżową; k) uprawnienia jednostki wiodącej do wnoszenia sprzeciwu w wypadku rozpoczęcia produkcji nowych wyrobów przez uczestników porozumienia, jeżeli wprowadzenie nowego wyrobu jest niecelowe ze względów społecznych lub ogólnogospodarczych.

Niektórzy, wypowiadając się za koncepcją administracyjnoprawnego charakteru porozumień branżowych, podkreślają, że powiązania powstałe na tle porozumień branżowych mają charakter „nie cywilistyczny, lecz organizacyjny".[24] Posługiwanie się terminologią „porozumienie", ich zdaniem, ma oznaczać zasadnicze założenie uchwały, że zasady koordynacji branżowej w konkretnej dziedzinie nie powinny być narzucane jednostronną decyzją administracyjną, lecz stanowić muszą wynik uzgodnień jednostek nadrzędnych („umówienia się"), kóre z kolei reprezentują przyszłych uczestników porozumienia.[25]

Spotykamy niekiedy pogląd traktujący porozumienie koordynacyjne jako indywidualne akty administracyjne, wydawane w szczególnym trybie, polegającym na konieczności uzgodnienia stanowisk odpowiednich organów.[26] W stosunkach prawnych powstających w wyniku tych poromień — zdaniem K. Sobczaka — zawarte są elementy administracyjno-prawne. Uwaga powyższa dotyczy zarówno stosunków „w pionie", tj. między sygnatariuszami porozumienia a jednostkami im podległymi, jak też „w poziomie", a więc między samymi sygnatariuszami. Ta ostatnia sytuacja jest, zdaniem autora, porównywalna do ustalenia przez przepisy prawne *expressis verbis* obowiązku wydawania aktów prawnych administracyjnych i normatywnych wspólnie przez dwa lub kilka organów administracji. Powstaje wówczas między tymi organami stosunek o charakterze administracyjnoprawnym. W wyniku porozumień nazywanych przez K. Sobczaka porozumieniami administracyjnymi tworzą się organizacje określone jako związki celowe. Najważniejszymi ich znamionami są zrzeszeniowość oraz sprawowanie zadań administracyjnych. Związki o podobnym sposobie powoływania i niektórych zbliżonych cechach znane

[24] Por. C z a r n e c k i: *op. cit.*, ss. 401—402.
[25] Por. W o l t e r: *Stosunki cywilnoprawne...*, s. 82.
[26] Por. S o b c z a k: *Branżowa i terenowa koordynacja...*, ss. 112—113.

były już w prawie administracyjnym dawniej. Określano je jako *die Zweckverbände* (związki celowe). Porozumienia branżowe nie są zatem umowami cywilnoprawnymi, a u podstaw organizacji nazwanej związkiem celowym znajduje się instytucja prawa administracyjnego (akt administracyjny).[27] K. Sobczak, wypowiadając się za administracyjnoprawnym charakterem porozumień branżowych, uznał jednakże, iż wywołują one skutki cywilnoprawne dla jednostek gospodarczych i podlegają w tym zakresie orzecznictwu arbitrażowemu.[28] Zwolennicy administracyjnoprawnej koncepcji porozumień branżowych w większości wypadków przyznają jednak, że w szerokim zakresie wykorzystuje się tu konstrukcje cywilistyczne. Dotyczy to w szczególności formy zawarcia porozumienia, która przypomina zawarcie umowy, oraz dalszych skutków prawnych. Obowiązuje m. in. podstawowa zasada *pacta sunt servanda* i niemożność dowolnego wycofania się jednego z uczestników porozumienia. Natomiast przyjmuje się, że do tego rodzaju porozumienia nie stosuje się sankcji cywilnych typu odszkodowawczego.[29]

Jeżeli chodzi o naturę prawną porozumień dotyczących współpracy i koordynacji, niektórzy uważają, iż mają one charakter zobowiązań cywilnoprawnych, m. in.: S. Buczkowski[30], P. Bubieńska[31], J. Trojanek[32], M. Tyczka[33] i J. Strzępka[34]. Na podstawie celu tych porozumień oraz ich elementów konstrukcyjnych, kwalifikowane są bądź jako spółki osobowe, do których należy stosować — jeżeli brak przepisów szczególnych — postanowienia kodeksu cywilnego o spółce (art. 860 i n.), bądź jako umowy adhezyjne lub uznawane za swoisty rodzaj umów organizacyjnych *(con-*

---

[27] Por. Sobczak: *op. cit.*, s. 343; *id: Koordynacja gospodarcza...*, s. 243; *id: Porozumienia administracyjne...*, ss. 26—28.

[28] Por. K. Sobczak: *Nowe problemy koordynacji gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1977, nr 4—5, s. 115.

[29] Por. Stelmachowski: *Glosa do orzeczenia GKA...*, s. 390.

[30] Por. Buczkowski: *Nowe zastosowanie zobowiązań...*, ss. 54—55; Buczkowski, Nowakowski: *op. cit.*, ss. 302—304.

[31] Por. P. Bubieńska: *Z problematyki porozumień branżowych*, „Nowe Prawo" 1961, nr 9, ss. 1146—1147.

[32] Por. I. Trojanek: *Umowa jako instrument planowania produkcji rynkowej*, Poznań 1974, ss. 177—197.

[33] Por. M. Tyczka: *Problem sporów przedumownych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1960, nr 9, ss. 289 i n.; *id: System stanowienia przepisów prawnych dla gospodarki uspołecznionej*, Warszawa 1975, ss. 58—88.

[34] Por. J. Strzępka: *Porozumienia gospodarcze w systemie umów*, „Państwo i Prawo" 1975, nr 2, ss. 65—75; *id: Charakter prawny porozumień o współpracy*, „Państwo i Prawo" 1975, nr 4, ss. 93—104; *id: Umowy przedwstępne w obrocie uspołecznionym*, Warszawa 1978, ss. 83—88, 117—137; Kwestię tę porusza także S. Kalus: *Zawieranie umów przez przedsiębiorstwa handlowe na giełdach i targach*, [w:] *Zagadnienia prawne obrotu towarowego*, Pod redakcją M. Pazdana, Katowice 1977, ss. 33—46.

tractus innominatus), podlegających dyspozycjom kodesku cywilnego, regulującym zobowiązania. Niekiedy czyni się próby zakwalifikowania ich do — znanej doktrynie niemieckiej i francuskiej — konstrukcji umowy normatywnej *(Normenverträge).*

Według Z. Rybickiego [35], M. Czerskiego [36], S. Szera [37] i Cz. Stańskiego [38] porozumienia branżowe są aktami o charakterze mieszanym, cywilno-ad ministracyjnym. Natomiast J. Filipek [39], T. Kuta [40] i H. Dawidowicz [41] posługują się konstrukcją umów administracyjnych przy ocenie charakteru prawnego porozumień branżowych. Sądzę jednak, że z uwagi na niesprecyzowane jeszcze w doktrynie pojęcie umowy administracyjnej na gruncie gospodarki uspołecznionej, posługiwanie się tym terminem jest mało praktyczne ze społeczno-gospodarczego punktu widzenia.

Zwolennicy koncepcji prawa gospodarczego [42] podejmują próby wyodrębnienia umów (porozumień) gospodarczych jako odrębnej kategorii. Z przytoczonych wyżej poglądów doktryny wynika, że przepisy regulujące zasady koordynacji gospodarczej nie są zadowalająco sprecyzowane, co odnosi się także do koncepcji samego systemu koordynacji gospodarczej w dobie odchodzenia od dyrektywnego modelu planowania i zarządzania gospodarką narodową. [43]

---

[35] Por. Z. Rybicki: *Zarządzanie gospodarką narodową w PRL,* Warszawa 1963, ss. 183, 202, 208; *id: Administracyjnoprawne zagadnienia gospodarki planowej,* Warszawa 1968, ss. 245—244; *id: Administracja gospodarcza w PRL,* Warszawa 1975, s. 360 i n.

[36] Por. M. Czerski: *Formy prawne integracji gospodarczej w PRL,* „Państwo i Prawo" 1965, nr 10, ss. 507—508—509.

[37] Por. S. Szer: *Prawo cywilne, Część ogólna,* Warszawa 1962, ss. 167—168.

[38] Por. Cz. Stański: *Nowe przepisy o koordynacji gospodarczej,* „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1977, nr 4—5, ss. 107—112.

[39] Por. J. Filipek: *Stosunek administracyjnoprawny,* Kraków 1968, s. 103; *id: Znaczenie określeń „w porozumieniu", „w uzgodnieniu", „za zgodą"...,* s. 129 i n.

[40] Por. T. Kuta: *Pojęcie działań niewładczych w administracji,* Wrocław 1963, s. 64.

[41] Por. H. Dawidowicz: *Umowy administracyjne w gospodarce uspołecznionej,* „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1964, nr 1, s. 7.

[42] Por. zwłaszcza S. Włodyka: *Funkcje umów (porozumień) gospodarczych,* „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1973, nr 7—8, ss. 227—228; *id: Koordynacja jako zjawisko prawne,* „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1978, nr 4, ss. 107—111; *id: Porozumienia gospodarcze,* Warszawa 1978, ss. 61—81, 205—226, 227—246. W literaturze NRD: H. Heuer, G. Klinger, W. Panzer, G. Pflicke: *Sozialistisches Wirtschaftsrecht — Instrument der Wirtschaftsführung,* Berlin 1971, s. 32 i n.; M. Kemper, W. Panzer, G. Pflicke, H. Rudolph, R. Streich: *Wirtschafts- und Aussenwirtschaftsrecht für Ökonomen,* Berlin 1977, ss. 402—429, 580—600.

[43] Por. L. Bar, L. Stępniak: *Zagadnienia prawne doskonalenia planowania i zarządzania gospodarką narodową,* „Państwo i Prawo" 1977, nr 1, ss. 22—23.

W dyskusji nad charakterem prawnym porozumień branżowych argumentowano, że stosunki prawne powstające w wyniku porozumień koordynacyjnych jedynie w wąskim zakresie są cywilistyczne. Wskazywano, że uczestniczenie w porozumieniach ma charakter obligatoryjny dla jednostek gospodarki uspołecznionej, treść ich jest w znacznym stopniu wyznaczona przez przepisy i decyzje organów nadrzędnych, nie zawsze ma miejsce pełna równorzędność podmiotów, zwykle stosunki te nie mają charakteru majątkowego oraz brak jest ekwiwalentności świadczeń.

Otóż wydaje się, że argumenty te nie są zbyt przekonywające. Często bowiem treść umów gospodarczych zdeterminowana jest nie tylko tym, co strony wyraźnie w umowie postanowiły, nie tylko przepisami prawa regulującymi określony typ umowy, nie tylko zadaniami planowymi, ale również tym, co w sprawie współpracy (koordynacji i kooperacji) organizacji gospodarczych ustaliły ich jednostki nadrzędne, jednakże nikt nie kwestionuje przez to charakteru cywilnoprawnego tych stosunków prawnych. Różne akty normatywne regulują nieraz bardzo szczegółowo treść niektórych rodzajów umów, określając, jakie elementy winny być objęte przez strony umową danego typu. Inne przepisy normują poszczególne elementy umowy, ustalają prawa i obowiązki stron w sposób imperatywny, regulując w ten sposób takie sprawy, jak jakość świadczeń towarowych i usługowych, ustalanie cen i wynagrodzeń, norm technicznych (normalizacja i typizacja), sposobu i terminów rozliczeń pieniężnych między stronami. Szczególnie dużą rolę odgrywają w tym zakresie ogólne warunki i wzory umów oraz regulaminy. Wpływ przepisów o charakterze administracyjnoprawnym oraz finansowoprawnym jest w tym zakresie znaczny.

Poprzednio stwierdzono, iż sam tryb i forma zawierania porozumienia skłaniają do przyjęcia instytucji prawa cywilnego za podstawę organizacyjną koordynacji branżowej. Postanowienia uchwały nr 121 z r. 1976 — przy stosowaniu wykładni gramatycznej — przemawiają również za takim stanowiskiem. Należy jednak podkreślić, że prawie wszystkie porozumienia branżowe zawierają nazwę „umowa", np. „umowa o porozumieniu branżowym", „umowa-porozumienie o współpracy i koordynacji gospodarczej lub branżowej". Zasadniczym więc elementem instytucji porozumienia branżowego jest zobowiązanie prawa cywilnego. Również przepisy uchwały przemawiają za uznaniem cywilnoprawnego charakteru porozumień branżowych, a zwłaszcza następujące:

a) równa sytuacja prawna uczestników porozumienia branżowego przy kształtowaniu w formie umowy-porozumienia, niezależnie od ich lokalizacji i podporządkowania administracyjnego (por. § 10 ust. 5 i 6);

b) strony umowy-porozumienia kształtują w zasadzie w sposób dobrowolny jej treść, mimo że istnieje obowiązek uczestniczenia poszczególnych przedsiębiorstw branżowych, jedynie w razie trudności w uzgodnieniu

treści u nowy (porozumienia) lub uzgodnieniu stanowisk w toku jej realizacji przewidziana jest interwencja ministra, który wydaje wiążącą decyzję, w porozumieniu z innymi właściwymi organami (por. § 19 ust. 1 i 2);

c) zakres przedmiotowy i podmiotowy porozumienia jest w zasadzie elastyczny (por. § 5 ust. 1 i § 2 w związku z § 7);

d) spory wynikające w praktyce z wykonywania postanowień lub dotyczące ich interpretacji są rozstrzygane przez właściwy organ, jeżeli nie mają charakteru majątkowego (§ 21 ust. 4).

Przepisy dopuszczają stosowanie sankcji umownych za niewykonanie postanowień porozumienia branżowego (§ 10 ust. 5): „postanowienia o odpowiedzialności uczestników w razie nieprzestrzegania postanowień porozu nień". Z tym zagadnieniem łączy się przepis kompetencyjny § 13 ust. 1 uchwały nr 121 RM z r. 1976, według którego do zakresu działania komisji branżowej należy „podejmowanie uchwał w celu realizacji porozumienia, nadzór nad wykonaniem porozumienia i podjętych uchwał oraz inicjowanie prac mających na celu wykonanie porozumienia i usprawnienie działalności branży".

Przepisy dotyczące koordynacji gospodarczej nie określiły bliżej charakteru i podstaw odpowiedzialności uczestników porozumienia w wypadku naruszenia jego postanowień. Sądzę, że w rachubę mogą wchodzić z jednej strony sankcje za niewywiązywanie się ze swych obowiązków przez zjednoczenie wiodące lub przez uczestników porozumienia, które to sankcje nie mają charakteru cywilnoprawnego (np. kary pieniężne). Z drugiej zaś strony mogą to być sankcje materialne uczestników porozumienia za szkody lub straty innych uczestników, wynikłe z niewykonania postanowień porozumienia, uchwał jego organu lub dyspozycji zjednoczenia wiodącego wydanych na ich podstawie. W tym drugim wypadku chodzi o odpowiedzialność cywilnoprowną. Sankcje te mogą polegać w szczególności na obciążeniu uczestników porozumienia zawinionymi kosztami, powstałymi z tytułu niewykonania zobowiązań porozumienia branżowego, refundacji innych rodzajów strat lub zastosowania kar konwencjonalnych. W konsekwencji uczestnik porozumienia ponosić będzie odpowiedzialność cywilnoprawną za szkody wyrządzone na skutek niewykonania porozumienia branżowego, uchwał jego organu lub dyspozycji zjednoczenia wiodącego. Jest to zobowiązanie *ex lege*, którego przesłankę stanowi zawarcie czynności z zakresu prawa cywilnego, a mianowicie porozumienia.

Jeżeli chodzi o postanowienie porozumień branżowych objętych badaniami, to należy podkreślić, że uregulowanie przedstawionych kwestii wygląda różnie w poszczególnych branżach, np. § 7 umowy w sprawie współpracy i koordynacji branżowej, zawartej 1 II 1977 r. pomiędzy Zjednoczeniem Przemysłu Maszyn Budowlanych „Bumar", jako zjednoczeniem wiodącym, a Zjednoczeniem Przemysłu Szklarskiego, stanowi, że „uczest-

nicy porozumienia są wobec siebie materialnie odpowiedzialni za szkody i straty wynikłe z niewykonania porozumienia branżowego, uchwał jego organów lub opartych na tych uchwałach zarządzeń zjednoczenia wiodącego." Uchwały w sprawie obciążenia kosztami powstałymi z tytułu niewykonania zobowiązań porozumienia branżowego lub o refundacji strat i uczestników podejmowane są przez Komisję Ogólnobranżową (§ 7 ust. 2). Zgodnie z § 7 ust. 3 sankcje przewidziane w niniejszym paragrafie nie wykluczają odpowiedzialności stron w trybie nadzoru przez ich jednostki zwierzchnie. Postanowienia porozumienia branżowego, zawartego 1 II 1977 r. pomiędzy Zjednoczeniem Przemysłu Wyrobów Metalowych, jako zjednoczeniem wiodącym, a Wojewódzkim Zjednoczeniem Przedsiębiorstw Państwowego Przemysłu Terenowego w Kielcach, przewidują natomiast, że „w wypadku niewywiązania się jednej ze stron z zobowiązań umownych obowiązują sankcje w myśl § 10 ust. 5 uchwały nr 121 RM z r. 1976". Analogiczne sformułowania zawierają postanowienia pozostałych porozumień (umów), zawartych przez Zjednoczenie Przemysłu Wyrobów Metalowych jako zjednoczenie wiodące. Analiza postanowień badanych porozumień branżowych skłania do wniosku, że strony najczęściej nie regulują kwestii odpowiedzialności odszkodowawczej za naruszenie ich postanowień, lecz zamieszczają postanowienia odsyłające do odpowiednich przepisów uchwały nr 121 RM z r. 1976.

Postanowienia niektórych porozumień branżowych są mniej stereotypowe, np. porozumienie zawarte przez Kombinat Przemysłu Narzędziowego, jako kombinat wiodący (analizowano 21 porozumień), oraz przez Zjednoczenie Przemysłu Obrabiarek i Narzędzi „Ponar" (analizowano 5 porozumień), jako zjednoczenie wiodące. Również § 7 umowy o porozumieniu branżowym z 4 III 1977 r., zawartej pomiędzy Zjednoczeniem Przemysłu Obrabiarek i Narzędzi „Ponar" a Zjednoczeniem Przedsiębiorstw Produkcji Wyposażenia Technicznego Zakładów Usługowych stanowi, że „przedsiębiorstwa uczestniczące w porozumieniu obowiązane są do zapłaty albo refundowania zawinionych szkód lub strat materialnych innych uczestników, wynikłych z niewykonania: a) postanowień porozumienia branżowego, b) uchwał komisji branżowej, c) poleceń zjednoczenia wiodącego wydanych na podstawie postanowień—umowy o porozumieniu branżowym." Zgodnie z § 7 ust. 2 (porozumienia) kwotę odszkodowania ustala w drodze uchwały komisja branżowa w oparciu o udokumentowaną wysokość strat poszkodowanego uczestnika porozumienia. Kolejne postanowienie (§ 8 porozumienia) zawiera wskazówkę, że „zastosowanie sankcji w trybie niniejszej umowy o porozumieniu branżowym nie wyklucza dochodzenia przez uczestników porozumienia roszczeń z tytułu strat w drodze arbitrażu państwowego."

Innym argumentem, świadczącym o cywilnoprawnym charakterze po-

rozumień branżowych, jest okoliczność, że sprawy sporne związane z prawami majątkowymi należą do kompetencji państwowego arbitrażu gospodarczego lub sądów powszechnych (§ 21 ust. 1 uchwały). Natomiast spory wynikłe przy wykonywaniu porozumienia albo dotyczące interpretacji jego postanowień są rozstrzygane na wniosek uczestnika lub jego jednostki nadrzędnej przez właściwy organ porozumienia (§ 21 ust. 4 uchwały). To rozgraniczenie kompetencji w sprawach spornych jest słuszne. Nie wszystkie bowiem sprawy sporne należą do zakresu prawa cywilnego (np. sprawy organizacyjne, kompetencyjne, finansowe).

Unormowanie omawianej kwestii w porozumieniach branżowych o współpracy i koordynacji jest na ogół zadowalające, np. przepis § 5 ust. 1 (rozdz. V) porozumienia z 1 IV 1977 r., zawartego pomiędzy Zjednoczeniem Przemysłu Maszyn Rolniczych „Agromet" a Centralą Państwowego Handlu Wewnętrznego w sprawie współpracy i koordynacji, stanowi, że „spory powstałe na tle wykonywania niniejszego porozumienia pomiędzy jednostkami organizacyjnymi podległymi Zjednoczeniu i Centrali rozpatrywane będą przez Zjednoczenie i Centralę na wniosek jednostki wszczynającej spór". Jeżeli nie dojdzie do porozumienia między jednostkami nadrzędnymi stron, spory rozstrzygane będą przez właściwe terytorialnie dla stron komisje arbitrażowe.

Na podstawie analizy przepisów normatywnych oraz tekstów porozumień branżowych dochodzi się do wniosku, że porozumienia o współpracy i koordynacji mają charakter zobowiązań cywilnoprawnych. Stwierdzenia tego nie podważa okoliczność, że uczestniczenie w porozumieniach ma charakter obligatoryjny dla jednostek gospodarczych, a treść umów jest w znacznej mierze wyznaczona przez przepisy i decyzje jednostek zwierzchnich.

Pozostaje do wyjaśnienia zagadnienie kwalifikacji prawnej umowy-porozumienia branżowego. Można by to porozumienie porównywać do umowy adhezyjnej albo umowy spółki, albo przyjąć, że jest to quasi-umowa przedwstępna. Można również bronić poglądu, że porozumienia branżowe są rodzajem umów organizacyjnych *(contractus innominatus)*, podlegających dyspozycjom kodeksu cywilnego, a w szczególności przepisom ogólnym księgi trzeciej, regulującym zobowiązania. Konstrukcja umowy przedwstępnej nie może być przyjęta ze względu na treść uprawnień i obowiązków stron. Zgodnie z art. 389 i 390 k.c. umowa przedwstępna tworzy po stronie jednego lub obydwu kontrahentów obowiązek zawarcia w przyszłości określonej umowy na żądanie drugiego kontrahenta — natomiast nie wprowadza żadnych innych zobowiązań (poza odszkodowawczymi) dla żadnej ze stron. Podstawową i zasadniczą funkcją tej umowy na gruncie przepisów kodeksu cywilnego jest przygotowanie zawarcia właściwej umowy między stronami.

Natomiast celem porozumień branżowych jest stworzenie podstaw instytucjonalnych form współpracy i koordynacji gospodarczej. Treść porozumień branżowych jest znacznie szersza aniżeli wynika to z dyspozycji art. 389 i 390 k.c. Umowa o porozumieniu branżowym określa bowiem przedmiot porozumienia, prawa i obowiązki uczestników, uprawnienia i obowiązki organu porozumienia oraz zjednoczenia wiodącego, sankcje na wypadek nieprzestrzegania postanowień porozumienia. Przedmiotem porozumienia są takie sprawy, jak współpraca nad opracowaniem projektu planu całej branży, nad skoordynowaniem zamierzeń inwestycyjnych poszczególnych uczestników porozumienia, nad sporządzaniem bilansów mocy produkcyjnej, bilansów materiałowych.

Treść porozumienia może obejmować również takie sprawy, jak organizowanie i prowadzenie wspólnych biur zbytu, ustalanie cen detalicznych na wyroby produkowane przez uczestników, dokonywanie przerzutów zadań produkcyjnych pomiędzy przedsiębiorstwami, jeżeli zmiany te nie naruszają zadań planowych. W oparciu o porozumienia branżowe powstają trwałe ugrupowania gospodarcze typu kooperacyjnego, posiadające swoje organy. Do realizacji porozumień branżowych niekiedy niezbędne jest zawarcie umów cywilnoprawnych. Na gruncie obowiązujących przepisów nie można uzasadniać zawierania powyższych umów obowiązkiem wynikającym z porozumienia branżowego jako umowy przedwstępnej. Jednakże umowa porozumienia branżowego, którego kontrahentami są jednostki nadrzędne w stosunku do uczestników może zawierać zobowiązania do zawarcia w przyszłości oznaczonych umów, np. sprzedaży lub dostawy wyrobów objętych porozumieniem. Obowiązek zawarcia powyższych umów obciążałby jednostki podporządkowane, przy czym upoważnienie jednostek nadrzędnych do reprezentowania zobowiązanych jednostek mogłoby być oceniane na podstawie treści postanowień porozumienia branżowego. Roszczenie o zawarcie umów przysługiwałoby odpowiednim jednostkom nadrzędnym lub ich komórkom zbytu. Tak sformułowane porozumienie stanowiłoby quasi-umowę przedwstępną i różniłoby się od modelu *pactum de contrahendo* z przepisów art. 389 i 390 k.c.

Można też traktować porozumienie branżowe jako umowę adhezyjną. Zagadnienie to należy rozważać w aspekcie sposobu zawarcia umowy oraz wpływu stron na treść porozumienia. Umową adhezyjną nazywamy takie porozumienie, w którym jedna strona poddaje się warunkom umownym, ustalonym przez drugą w formie gotowego wzoru lub postanowień wchodzących w skład umowy jako jej integralna część. W tej sytuacji stronie służy tylko wybór między odmową zawarcia umowy a zawarciem umowy na warunkach podyktowanych przez drugą stronę. Umowa adhezyjna ma najczęściej formę umowy typowej, tj. ściśle biorąc umowy zgodnej z szablonem, czyli wzorem umowy, lub z ogólnymi warunkami

umów.[44] Kontrahentami umowy-porozumienia branżowego są jednostki nadrzędne, które podpisują umowę we własnym imieniu, a podległe im przedsiębiorstwa „przystępują do porozumienia". Sposób zatem zawarcia umowy wskazywałby na jakiś typ umowy adhezyjnej. Jeżeli jednak chodzi o wpływ stron na porozumienia, to różni on tę umowę od umowy adhezyjnej. Zgodnie z postanowieniami uchwały nr 121 RM z r. 1976 strony kształtują w zasadzie w sposób dobrowolny jej treść, mimo że istnieje obowiązek uczestniczenia poszczególnych przedsiębiorstw branżowych. Jedynie w razie trudności w uzgodnieniu treści umowy (porozumienia) lub uzgodnienia stanowisk w toku jej realizacji przewidziana jest interwencja ministra, który wydaje wiążącą decyzję (por. § 19 ust. 1 uchwały). Rzeczywiście jednak przedsiębiorstwa mają możność wpływania na treść porozumienia tylko za pośrednictwem swoich jednostek nadrzędnych. Natomiast, jak słusznie twierdził S. Buczkowski, po podpisaniu porozumienia przez jednostki nadrzędne przedsiębiorstwa mogą porozumienie przyjąć do „wiadomości i wykonania" albo go odrzucić, jeżeli uczestniczenie ich jest tylko dobrowolne.[45] Te cechy pozwalają na traktowanie ich jako swoistego rodzaju umów adhezyjnych. Biorąc jednak pod uwagę cel porozumień dotyczących współpracy i koordynacji branżowej można twierdzić, że zbliżone są one do umów spółki osobowej. Porozumienia branżowe są zatem z punktu widzenia cywilnoprawnego spółkami osobowymi, do których należy stosować, jeżeli brak przepisów szczególnych, postanowienia kodeksu cywilnego o spółce (art. 860 i n. k.c.).[46] Porozumienia branżowe posiadają w dużym stopniu charakter organizacyjny, ponieważ w wyniku ich zawarcia powstają organizacje typu kooperacyjnego (zrzeszenia gospodarcze), posiadające własne organy oraz własne fundusze (fundusz branży), służące do finansowania wspólnych przedsięwzięć gospodarczych całej branży lub kilku uczestników porozumienia, a także prac z zakresu postępu technicznego i organizacyjnego.[47] Fundusz branży powstaje z wpłat uczestników porozumienia branżowego. Powstałe w wyniku zawarcia porozumienia branżowego zrzeszenia gospodarcze („zrzeszenia asortymentowe", „związek gospodarczy", „ośrodek branżo-

[44] Por. S. Buczkowski: *Contrat type et contrat d'adhésion*, Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, sectio G, vol. XVI (1969), s. 70 i n.; E. Łętowska: *Wzorce umowne, Ogólne warunki, Wzory, Regulaminy*, Warszawa 1975, ss. 22—66.

[45] Por. Buczkowski: *Nowe zastosowanie zobowiązań...*, s. 56.

[46] Por. Podzielam pogląd S. Buczkowskiego. Por. Buczkowski, Nowakowski: *op. cit.*, s. 306.

[47] Podobne rozwiązania prawne spotykamy w ustawodawstwie NRD i WRL. Por.: Heuer, Klinger, Panzer, Pflicke: *op. cit.*, s. 43 i n.; Kemper, Panzer, Pflicke, Rudolph, Streich: *op. cit.*, ss. 402—429, 580—600; S. Włodyka: *Prawne formy i systemy kooperacji produkcyjnej*, „Państwo i Prawo" 1978, nr 4, s. 14; *id: Porozumienia gospodarcze...*, ss. 236—239.

wy") nie posiadają osobowości prawnej, chociaż wydaje się, że przyznanie im tego przymiotu ułatwiłoby szereg wspólnych przedsięwzięć integracyjnych (np. wspólne inwestycje, wspólne finanse).

Na zakończenie należy stwierdzić, że aczkolwiek przepisy dotyczące koordynacji gospodarczej wprowadziły szereg zmian w stosunku do stanu normatywnego obowiązującego poprzednio, to jednak szereg instytucji pozostało nadal uregulowanych w sposób niezadowalający. Aktualnie obowiązująca uchwała nr 121 RM z r. 1976 nie rozwiązała wszystkich zagadnień, które budziły wątpliwości w praktyce stosowania prawa oraz porozumień branżowych. Dotyczy to w szczególności takich zagadnień, jak: pojęcia umowy-porozumienia branżowego, funduszu branży, licznych spraw organizacyjnych wynikających z porozumień ogólnobranżowych, podstaw i zakresu odpowiedzialności uczestników w razie nieprzestrzegania postanowień porozumienia. Nadal będą istniały znaczne rozbieżności w odniesieniu do charakteru prawnego porozumień koordynacyjnych. W przyszłości ujawnią się także trudności związane z dostosowaniem aktualnego systemu koordynacji gospodarczej do nowych rozwiązań w zakresie metod planowania i zarządzania gospodarką narodową.

РЕЗЮМЕ

Настоящая статья посвящена одному из аспектов хозяйственной координации — координации как правового института. Координирование в смысле деятельности в рамках правовых отношений есть элементом соответствующего правового института. Так понимаемая хозяйственная координация обозначает отдельный, самостоятельный правовой институт. Формой правового института хозяйственной координации являются всевозможные соглашения и договоры и созданные на их основе организации (предприятия) кооперативного типа, объединяющие государственные хозяйственные единицы, кооперативы, а в некоторых случаях необобществленную промышленность и ремесленников. Система координации и сотрудничества основана на правовой конструкции хозяйственных соглашений, заключаемых вышестоящими единицами, к которым присоединяются предприятия, подчиненные сторонам, заключающим соглашение. Правовой характер хозяйственных соглашений возбуждает многочисленные споры между представителями как науки гражданского права, так и административного. Отсюда в настоящей работе приняты во внимание как гражданско-правовые, так и административно-правовые вопросы, связанные с хозяйственной координацией.

Исследование проблемы проводилось на основе эмпирического материала и на материале актуальной практики хозяйственного оборота. В значительной степени учтена также хозяйственная практика. С этой целью были широко использованы тексты разного рода соглашений о хозяйственном сотрудничестве. Анализ этого материала позволил установить правовой характер изучаемых правовых институтов и принципы их функционирования в практике хозяйственного оборота. Анализом были охвачены соглашения, заключаемые между пред-

приятиями машиностроительной, металлической, электронной, электромеханической, строительной и других отраслей промышленности. В результате исследований было установлено, что правовой конструкцией, наиболее отвечающей организационной основе хозяйственной координации, является гражданско-правовая конструкция договора товарищества гражданского права (ст. 860 ГК и сл.). В результате заключения хозяйственных соглашений создаются организации кооперативного типа (хозяйственные объединения), с собственными органами, собственным фондом, финансирующие общие начинания всей отрасли или нескольких участников соглашения.

SUMMARY

The paper deals with institutional forms of economic coordination. Coordinating as a legal activity, conducted within the framework of legal relations, is an element of appropriate legal institutions. Economic coordination in this sense denotes a separate, independent legal institution. There may be different forms of institutional economic coordination, e.g. various agreements and contracts as well as organizations based on them and representing associations of State-owned firms, cooperative establishments, and — in some cases — also private industry and trade. The system of economic coordination and cooperation has been based on the legal construction of economic agreements concluded by superior institutions, which are joined by firms subordinated to the sides concluding an agreement. The legal aspect of economic agreements has aroused numerous controversies both among experts in civil law and those specializing in administrative law. On account of that the author of the paper has studied both the civil law aspect and the administrative law aspect of economic coordination.

The paper is based on normative material and on the doctrinal views presented before. It also makes frequent references to current economic practice using empiric material, such as texts of various agreements concerning economic cooperation, whose analysis has helped to determine the legal character of the examined institutions of law and the principles of their functioning in actual economic transactions. The author examined the functioning of agreements in the economic practice of: machine industry, steel industry, electronics, electromechanics, construction industry, precision instruments industry etc. The conclusion suggested by his research is as follows: the legal construction offering the best organizational basis for economic coordination is the civil-legal construction of agreement of personal partnership (article 860 and ff. of the civil code). Economic agreements have a largely organizational character because as a result of concluding them there come into existence organizations of the cooperative type (economic associations), which have their own organs and their own funds used to finance common enterprises of the whole line of business or of several firms participating in the agreement.